

Tilburg University

Drie toekomstverkenningen van het Centraal Planbureau

van Schaik, A.B.T.M.

Published in:
Intermediair tussen Wetenschap en Onderwijs

Publication date:
2004

[Link to publication in Tilburg University Research Portal](#)

Citation for published version (APA):
van Schaik, A. B. T. M. (2004). Drie toekomstverkenningen van het Centraal Planbureau: Een kritische beschouwing. In S. C. W. Eijffinger, H. G. van Gemert, & G. P. L. van Roij (Eds.), *Intermediair tussen Wetenschap en Onderwijs* (pp. 338-361). Gianotten Publishers.

General rights

Copyright and moral rights for the publications made accessible in the public portal are retained by the authors and/or other copyright owners and it is a condition of accessing publications that users recognise and abide by the legal requirements associated with these rights.

- Users may download and print one copy of any publication from the public portal for the purpose of private study or research.
- You may not further distribute the material or use it for any profit-making activity or commercial gain
- You may freely distribute the URL identifying the publication in the public portal

Take down policy

If you believe that this document breaches copyright please contact us providing details, and we will remove access to the work immediately and investigate your claim.

Drie toekomstverkenningen van het Centraal Planbureau: een kritische beschouwing

Ton van Schaik[♦]

Universiteit van Tilburg

(Verschenen in: S. Eijffinger, H. van Gemert en G. van Roij, *Intermediair tussen Wetenschap en Onderwijs*, Opstellen aangeboden aan J.J. Sijben, Drukkerij Gianotten Tilburg, 2004)

schaik@uvt.nl

1. Inleiding

In 1951 begint een interne notitie van het Centraal Planbureau met de volgende zinsneden (Passenier, 1994, blz. 147): “Door een groot gedeelte van het Nederlandse volk worden de toekomstmogelijkheden somber ingezien. Afgezien nog van de bestaande oorlogsdreiging wordt gevreesd, dat onze volkshuishouding in de meer verwijderde toekomst voor de dan aanwezige bevolking geen voldoende bestaansmogelijkheden meer zal laten.” Enkele jaren later verkent het CPB de toekomstmogelijkheden van Nederland in de jaren 1950-1970 (CPB, 1955). De verkenning laat zien dat de toekomst in Nederland niet zo pessimistisch behoeft te worden bekeken als men in die tijd nogal eens doet.

Achteraf gezien is het optimisme van het CPB uitgekomen. De jaren vijftig en zestig van de vorige eeuw zijn niet alleen gouden tijden voor ondernemers, maar ook voor economen die op en rond het CPB werken. Behalve de korte conjuncturele inzinkingen van 1952 en 1958 zijn er alleen maar meevallers. De economische groei is historisch gezien uitzonderlijk hoog. Tussen 1949 en 1973 groeit het volume van de wereldhandel met gemiddeld bijna 9% per jaar. De uitvoer en het bruto binnenlands product profiteren daar in hoge mate van. Economen kunnen naar hartelust experimenteren met nieuwe econometrische technieken en kwantitatieve modellen. Er is veel aandacht voor de lange termijn en de sectorstructuur van de economie. De internationale reputatie van Tinbergen geeft aan het werk een hoge status. Van lieverlee ontwikkelt het CPB zich tot een spin in het web van de Nederlandse overlegeconomie. De in 1972 opgerichte Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, die zich speciaal bezighoudt met lange termijn verkenningen in breed perspectief, heeft in deze nooit de plaats van het CPB kunnen en willen innemen. Een recent

[♦] Hoogleraar empirische macro-economie

visitatierapport (CPB in focus, 2003) noteert: .."that CPB has a remarkable and unique position in Dutch policy analysis and policymaking. It serves as a clearing-house for all major economic questions at all political levels."

Er is in de loop van de tijd natuurlijk wel kritiek geweest op het CPB, maar afgezien van de discussie die door Driehuis en Van der Zwan (1978) is ingezet, heeft dit buiten Den Haag nooit tot enige ophef van betekenis geleid. Toch is het zinvol het CPB kritisch te blijven volgen, vooral in tijden zoals die rond 1980 en 2000, waarin de overheid ingrijpende maatregelen ontwerpt om de overheidsfinanciën op lange termijn gezond te houden. Daarbij kunnen we leren van het verleden door te kijken naar wat er van eerdere toekomstverkenningen is uitgekomen. Ik zal er hier twee bespreken, een studie uit 1967 over de periode 1965-2000 en een verkenning van de periode 1985-2000 uit 1983. Deze studies hebben met elkaar gemeen dat het CPB zich vooral laat leiden door ervaringen in het recente verleden, die achteraf gezien historisch uniek blijken te zijn geweest. Vervolgens ga ik meer uitgebreid in op een studie uit 2000, waarin het CPB de gevolgen van de vergrijzing over de periode 2001-2080 analyseert. Zoals Camps, Van Geest en Vijlbrief (2003) stellen is "de vergrijzing sterk opgekomen onder invloed van deze studie op basis waarvan de gedachte van 'aflossing van de overheidsschuld in één generatie' op de agenda is gekomen." Deze studie heeft een belangrijke rol gespeeld bij het formuleren van de beleidsvoornemens van de kabinetten Balkenende. Ook bij deze studie baseert het CPB zich in hoge mate op de ervaringen in het recente verleden. Een nadere analyse laat zien dat de onheilstijdingen in deze studie op zijn minst voorbarig zijn te noemen.

2. Verkenning 1965-2000

Op 8 juni 1967 hield de Nederlandsche Maatschappij voor Nijverheid en Handel haar 184^{ste} algemene jaarvergadering. Een van de preadviseurs is C. van den Beld, directeur van het Centraal Planbureau. Van den Beld geeft een globale schets van de Nederlandse economie in het jaar 2000 met als startpunt het jaar 1965. Vertrekpunt van de analyse is de verkenning van de Nederlandse economie in 1970 van het CPB (1966) en de nota inzake groei en structuur van onze economie van het Ministerie van Economische Zaken, beter bekend als de structuurnota van Den Uyl (1966).

In zijn inleiding stelt Van den Beld dat de schets uiteraard op zeer veel punten onvolledig is; wat er vooral aan ontbreekt is een visie op de lange termijn ontwikkeling van de wereldeconomie. Daarnaast "zijn er voorspellingen van geheel andere aard, waarin de zogenaamde lange golfbeweging wordt geëxtrapoleerd, en waaruit volgt dat de opgaande fase van deze golf omstreeks 1970 een einde zou nemen. De laatste drie decennia van deze eeuw zouden dan door de neergaande fase worden gekarakteriseerd, met mogelijke ongunstige consequenties voor de groei van de wereldhandel en de industriële productie". Op deze Kondratieff cyclus gaat Van den Beld echter niet verder in. "Wat de ontwikkeling in het buitenland betreft is in feite aangenomen dat de economische groei in het algemeen kan worden gehandhaafd, zij het in een lager tempo dan in de jaren vijftig en zestig, en dat calamiteiten als in de jaren dertig in elk geval kunnen worden

vermeden. De problematiek van de voedselschaarste en de mogelijke gevolgen daarvan voor de ontwikkeling van onze ruilvoet, zijn niet onderzocht, hetgeen het ‘inwardlooking’ karakter van dit stuk eens te meer onderstreept” (Van den Beld, 1967, blz. 10).

Net als in de structuurnota van Den Uyl (1966) staat in de studie van Van den Beld de prognose van de economische groei centraal. Daarvoor gebruikt hij een Cobb-Douglas productiefunctie, aangevuld met een accumulatievergelijking waarin de investeringen een vaste fractie zijn van de omvang van de productie. In wezen is dit het bekende Solow model van de neoklassieke groei, dat tegenwoordig in elk inleidend handboek van de macro-economie wordt behandeld. Van den Beld verwijst in dit verband overigens niet naar Solow, maar naar een studie van Verdoorn (1960)¹. De productiefunctie is

$$y = \alpha k + (1 - \alpha)\ell + \varepsilon h + \rho, \text{ met } h = -\beta(y - \ell)$$

Hierin zijn y, k, ℓ, h de groeivoeten van respectievelijk productie, kapitaal, arbeid en arbeidstijd. De arbeidstijd is endogeen; die wordt korter als de arbeidsproductiviteit stijgt. Op het pad van evenwichtige groei geldt $y = k$ en $\ell = \pi$, zodat resulteert

$$y = \pi + \frac{\rho}{1 - \alpha + \varepsilon\beta}$$

Bevolkingsgroei π en technische vooruitgang ρ zijn exogeen. Van den Beld gaat uit van $\alpha = 1/3$, $\beta = 0,1$, $\varepsilon = 0,5$, $\pi = 1,2$ en $\rho = 1$, zodat de structurele groei van de productie op 2,6% uitkomt. (Zonder het effect van de arbeidstijdverkorting is de groeivoet 2,7%.) De feitelijke stijging van de productie tussen 1965 en 2000 komt volgens Van den Beld hoger uit, namelijk gemiddeld 3,7% per jaar. Het verschil is toe te schrijven aan de investeringsquote, die na de oorlog aanzienlijk groter was dan voor de oorlog. Een blijvend hogere investeringsquote leidt tot een nieuw pad van evenwichtige groei met een hoger niveau van de arbeidsproductiviteit. Zoals bekend duurt de aanpassing naar de steady state in het standaard Solow model tamelijk lang. Het extra effect van een blijvend hogere investeringsquote op de groei is dus pas na vele decennia uitgewerkt. Het verschil tussen de feitelijke groei van de arbeidsproductiviteit tussen 1965 en 2000 en de structurele groei van de arbeidsproductiviteit is hierop terug te voeren.

¹ Van den Beld verwijst naar het boek van De Roos en Schouten (1960), waar de naam van Solow overigens ook niet in voorkomt. Een vroeg overzicht van de internationale literatuur over de groeitheorie in de Nederlandse taal is Van de Klundert (1963). Later heeft Sijben (1974) een overzicht gegeven van de theorie over geld en economische groei.

Tabel 1 Prognose en realisatie Nederlandse bevolking, 1965-2000*

| | 1965 (R) | 2000 (P) | 2000 (R) |
|---|-------------------------|----------|----------|
| Totale bevolking (miljoenen personen) | 12,2 | 21,0 | 15,9 |
| Waarvan | In procentuele aandelen | | |
| 0-19 jaar | 38,0 | 39,5 | 24,4 |
| 20-64 jaar (beroepsgeschikte bevolking) | 52,5 | 50,5 | 62,0 |
| 65 jaar en ouder | 9,5 | 10,0 | 13,6 |
| Beroepsbevolking (miljoenen arbeidsjaren) | 4,45 | 6,7 | 6,6 |
| Groeivoeten (gemiddeld per jaar) | In procenten | | |
| Totale bevolking | | 1,55 | 0,75 |
| Beroepsbevolking (π) | | 1,20 | 1,10 |

* Prognose (P) Van den Beld (1967), Realisatie (R) CBS (2002), CPB (2003)

Van den Beld merkt terecht op dat de technologische trend (p) een moeilijk te ramen grootte is. Hij gaat uit van een groeivoet van de totale factorproductiviteit, het bekende Solow residu, van 1,5% ($= p/(1-\alpha)$). Met de prognose van de groei van de beroepsbevolking heeft hij minder moeite. Dat komt omdat de bevolkingsprognoses van het Centraal Bureau voor de Statistiek (1965) destijds niet of nauwelijks ter discussie stonden. Tabel 1 geeft een overzicht van de prognose die Van den Beld gebruikt en de realisatie in 2000. Van den Beld (1967, blz. 11) merkt hierbij het volgende op: "Houdt men de raming van 21 miljoen – die het verst is uitgewerkt – aan, dan is een slechts geringe vergrijzing van de bevolking de opvallende conclusie. Even opmerkelijk is de daling van het aandeel der beroepsgeschikte bevolking in het totaal. De raming van de groei der beroepsbevolking, mede gebaseerd op veranderende deelnemingspercentages naar leeftijd en geslacht, komt dan ook lager uit dan die van de totale bevolking, namelijk op 1,2% per jaar. Het reeds geringe aandeel van de beroepsbevolking in het totaal zou in de komende decennia dus nog verder teruglopen."

De bevolkingsprognose van het CBS (1965) is niet uitgekomen. Tabel 1 laat zien dat de bevolking niet met 1,55% per jaar maar met ongeveer de helft daarvan toegenomen. Dit is een trendbreuk in de bevolkingsgroei, die in de periode vanaf 1900 ongeveer 1,4% per jaar bedroeg. Er is achteraf gezien dus wel degelijk sprake van een vergrijzende bevolking, die gepaard gaat met een aanzienlijke ontgroening. Het CBS heeft de geboortegolf van na de oorlog als het ware geëxtrapoleerd en voorziet een toekomst, waarin circa 40% van de bevolking jonger is dan negentien jaar. Van den Beld past zijn prognose van de economische structuur hierbij aan, waarbij hij veronderstelt dat de deelneming van jongeren aan het onderwijs sterk toeneemt. Met name het niveau van de onderwijsuitgaven neemt in zijn visie spectaculair toe. Ook het aandeel van de bouwnijverheid in de totale werkgelegenheid neemt fors

toe. Zoals uit tabel 2 blijkt is dit aandeel tussen 1965 en 2000 echter nagenoeg gelijk is gebleven.

Tabel 2 Prognose en realisatie Nederlandse sectorstructuur, 1965-2000*

| | 1965 (R) | 2000 (P) | 2000 (R) |
|-----------------------------------|----------|----------|----------|
| In miljoenen arbeidsjaren | | | |
| Landbouw en visserij | 0,37 | 0,24 | 0,24 |
| Voeding en genotmiddelenindustrie | 0,21 | 0,19 | 0,14 |
| Chemische industrie | 0,10 | 0,18 | 0,10 |
| Metaalnijverheid | 0,54 | 0,90 | 0,39 |
| Energie | 0,10 | 0,06 | 0,05 |
| Overige industrie | 0,48 | 0,55 | 0,35 |
| Bouwnijverheid | 0,46 | 0,65 | 0,47 |
| Diensten | 1,69 | 2,95 | 4,00 |
| Overheid | 0,52 | 0,88 | 0,73 |
| Totaal | 4,47 | 6,60 | 6,47 |

* Prognose (P) Van den Beld (1967), Realisatie (R) CBS (2002)

Achteraf kunnen we vaststellen dat Van den Beld de orde van grootte van het Nederlandse groeipotentieel goed heeft voorzien. De veronderstelling van een investeringsquote die blijvend hoger is dan voor de oorlog is uitgekomen. De geraamde arbeidsproductiviteitsstijging van gemiddeld 2,5% per jaar is ongeveer gelijk aan de realisatie². Het voorspelde aandeel van de beroepsgeschikte bevolking in de totale bevolking is echter veel te laag. Dit is toe te schrijven aan het feit dat Van den Beld de trends in de deelnemingspercentages uit de jaren zestig naar het jaar 2000 heeft doorgetrokken. Met name de scherp toegenomen deelnemingspercentages van vrouwen zijn door hem niet voorzien.

Aldus resulteert een vooruitblik op het jaar 2000 die in hoge mate een afspiegeling is van de Nederlandse economie in de jaren vijftig en zestig. Daardoor is met name het aandeel van de metaalnijverheid in de totale werkgelegenheid overschat en het aandeel van de dienstensector onderschat. In 2000 is het aandeel van de dienstensector op ruim 60% uitgekomen, terwijl de prognose 45% was. Het beeld is, zoals Van den Beld ook zelf zegt, sterk naar binnen gericht. Over 'inhaalgroei' in de zin van het imiteren van Amerikaanse productietechnieken en consumptiepatronen wordt niet gesproken. Ook van de consequenties van de inwerkingtreding van de gemeenschappelijke markt, de al duidelijk zichtbare toeneming van mobiliteit en immigratie, de aanzwellende loonstarheid, de invoering van de WAO in 1967, de aanwezigheid van aardgas en van olie in de Noordzee etc. kon men zich in die tijd amper een voorstelling maken.

² Dit cijfer heeft betrekking op de marktsector. Volgens het CBS (2003) is de index van de arbeidsproductiviteit van de totale economie gestegen van 57,5 in 1969 naar 105,7 in 2000, wat neerkomt op een groeivoet van 2% per jaar. Tussen 1965 en 2000 is dit cijfer iets hoger, omdat de arbeidsproductiviteit in de tweede helft van de jaren zestig fors is gestegen.

3. Verkenning 1985-2000³

Ruim twintig jaar geleden vond in Nederland de Brede Maatschappelijke Discussie over het gebruik van kernenergie als bron voor de productie van elektriciteit plaats. Deze discussie is juni 1981 van start gegaan. Anderhalf jaar later verscheen het zogenoemde Tussenrapport (1983) van de stuurgroep van deze discussie. Hierin wordt een viertal toekomstverkenningen gepresenteerd die zich uitstrekken tot het jaar 2000. Ze zijn bedoeld als varianten voor het toekomstig energiebeleid. In tabel 3 staan de twee belangrijkste scenario's, beide afkomstig van het CPB, vergeleken met de realisaties.

Tabel 3 CPB slaat plank mis: Nederlandse economie tussen 1985 en 2000*

| Tabel 6.1: Duidt plannings- en realisatiecijfers economie tussen 1988 en 2000 | | | |
|---|------------------------|------------------------------------|------------|
| | Prognose | | Realisatie |
| | Referentie Scenario | Industrieel Herstel Scenario | |
| | | | |
| Gemiddelde jaarlijkse groeivoeten in procenten | | | |
| | | | |
| Volume wereldhandel | 3,0 | 3,0 | 6,2 |
| Wereldprijspeil (in guldens) | 6,5 | 6,5 | -0,7 |
| | | | |
| Productievolume marktsector | 1,5 | 3,0 | 3,5 |
| Werkgelegenheid marktsector | 0 | 1,0 | 2,0 |
| Arbeidsproductiviteit | 1,5 | 2,0 | 1,5 |
| | | | |
| Volume particuliere consumptie | 1,0 | 1,5 | 3,0 |
| Volume particuliere investeringen | 2,5 | 5,5 | 4,6 |
| Volume goederenuitvoer | 3,0 | 5,5 | 6,3 |
| | | | |
| Loonvoet marktsector | 8,25 | 5,75 | 2,6 |
| Consumptieprijsindex | 7,0 | 5,5 | 1,9 |
| Reële arbeidskosten | 1,75 | 1,75 | 1,1 |
| | | | |
| Arbeidsinkomensquote | 0,25 | -0,25 | -0,4 |

*Prognose Tussenrapport (1983), realisatie CPB (2003)

In het referentie scenario worden de veronderstellingen ten aanzien van het overheidsbeleid uit de periode 1980-1985 naar het jaar 2000 doorgetrokken. Vertrekpunt is de verkenning van de Nederlandse economie in 1985 van het CPB (1981). In het referentiescenario ligt de politiek min of meer vast: "Niet omdat iemand een dergelijke onveranderlijkheid van het beleid vanaf 1985 zou willen, maar om te bekijken wat er zou gebeuren bij ongewijzigd beleid" (Tussenrapport, blz. 161). Verondersteld is dat de arbeidstijd in vijftien jaar tijd met ruim 25% wordt verlaagd. Daardoor loopt de werkgelegenheid niet terug, ondanks de historisch gezien trage groei van de productie met 1,5% per jaar.

³ Van deze paragraaf is op 2 oktober 2003 een samenvatting in het Financieele Dagblad verschenen.

Opvallend is ook dat over het arbeidsaanbod en daarmee over de werkloosheid niet wordt gesproken.

In het industrieel herstelscenario is een sociaal economisch beleid ingebouwd dat gericht is op een groeiende economie. Belangrijk instrument is de combinatie van loonmatiging en lastenverlichting. De arbeidstijd wordt met bijna 20% verkort. Daarnaast is aanhoudende stimulering van de investeringen via overheidssteun voorzien. Deze loopt op van een miljard gulden per jaar in de periode 1985-1990, naar twee miljard in 1990-1995, tot drie miljard in het tijdvak 1995-2000. Zo ontstaat het beeld dat de werkgelegenheid in de marktsector met gemiddeld 1% per jaar zou kunnen toenemen.

Zoals al eerder aangegeven (Van Schaik, 1988) hebben de scenario's van de Brede Maatschappelijke Discussie met elkaar gemeen dat ze de ontwikkelingen die de tweede helft van de jaren zeventig het meeste kenmerken (hoge wereldinflatie, alom forse loonstijgingen en gelijkblijvende werkgelegenheid) doortrekken naar het jaar 2000. Ook de lage groei van de wereldhandel in het begin van de jaren tachtig wordt naar het jaar 2000 geëxtrapoleerd. Een andere belangrijke veronderstelling van het CPB is dat de arbeidsmarkt decennia lang slecht blijft werken. Er is dus geen neerwaarts effect van de werkloosheid op de loonontwikkeling. Het CPB heeft het mechanisme van Phillips in de modelberekeningen uitgeschakeld. Dit is een vergaande veronderstelling die van aanvang ter discussie is gesteld (Van Schaik, 1982 en 1983). Dit complex van veronderstellingen zorgt er voor dat de scenario's in macro-economisch opzicht weinig van elkaar verschillen: een lage economische groei en een inflatietempo dat nagenoeg gelijk is aan het hoge percentage dat voor de wereldeconomie is verondersteld. Kortom: stagflatie alom. Alleen in het industrieel herstelscenario is exogeen een beetje loonmatiging verondersteld.

Er zitten nogal wat zere plekken in de berekeningen van het CPB. De cijfers in de laatste kolom laten immers zien dat het loondrukkend effect van de werkloosheid wél degelijk zijn werk heeft gedaan. De lonen zijn niet met 8,25% maar slechts met 2,6% per jaar toegenomen. De arbeidsinkomensquote is met 0,4% per jaar gedaald. De werkgelegenheid is twee keer zo hard gegroeid als het industrieel herstelscenario raamde. De investeringen zijn bijna even hard gestegen als in het industrieel herstelscenario, ondanks het feit dat de investeringssubsidies via de Wet op de Investeringsrekening (WIR) in 1989 zijn afgeschaft.

Ook op wereldschaal heeft het loondrukkend effect van de hoge werkloosheid in de jaren tachtig en het begin van de jaren negentig gewerkt. Over de hele periode gerekend was er zelfs sprake van een lichte daling van het wereldprijsspeil. Tegelijkertijd groeide de wereldhandel twee keer zo hard als in het begin van de jaren tachtig werd verondersteld. Het is onbegrijpelijk dat het CPB destijds zo'n diepe trendbreuk in de groei van de wereldhandel heeft ingezet.⁴ In de periode 1949-1973 groeide de wereldhandel met gemiddeld 8,7% per jaar en in de tweede helft van de jaren zeventig met

⁴ Naar aanleiding van het in de vorige voetnoot genoemde artikel in het Financieele Dagblad merkt directeur Don van het CPB in een ingezonden brief (FD, 3 oktober 2003) op dat de specifieke scenario's ten behoeve van het kernenergiedebat tot stand kwamen in een periode dat het scenario-denken nog in de kinderschoenen stond. De vraag waarom het CPB destijds zo'n diepe trendbreuk in de groei van de wereldhandel als de enige mogelijkheid zag is met deze opmerking echter niet beantwoord.

6,6%. In de realisatie is de wereldhandel met 6,2% gegroeid, in lijn dus met de historische ontwikkeling.

Het industrieel herstelscenario ademt duidelijk de filosofie van de jaargangenmodellen, die destijds door het CPB werden gebruikt. Volgens deze modellen komt de binnenlandse inflatie door loonmatiging onder de wereldinflatie te liggen, waardoor de uitvoer aantrekt. In het industrieel herstelscenario groeit de uitvoer zelfs bijna twee keer zo hard als de wereldhandel. Deze politiek van afwenteling van de pijn op andere landen heeft in feite echter nooit gewerkt. Op lange termijn is er geen verschil tussen de groei van de uitvoer en de groei van de wereldhandel. Dit volgt uit een schatting van het verband tussen uitvoer en wereldhandel voor de gehele na-oorlogse periode. Dat zien we ook in tabel 3; tussen 1985 en 2000 groeide de uitvoer nagenoeg even hard als de wereldhandel.

De behoefte aan meer energie hangt nauw samen met het tempo van de economische groei. Met name de veronderstelling van een historisch gezien lage groei van de wereldeconomie heeft de discussie over het gebruik van kernenergie op het verkeerde spoor gezet. Er ontstonden in de berekeningen van het planbureau geen knelpunten in de energievoorziening, waardoor de behoefte aan kernenergie overbodig werd. Het is daarom niet verwonderlijk dat deze verkenningen van het jaar 2000 destijds zo snel en geruisloos uit het aandachtsveld van economen en politici zijn verdwenen.

4. Verkenning 2001-2080

Ageing in the Netherlands (AN) is een omvangrijke studie over de budgettaire gevolgen van de vergrijzing, waarin het CPB (2000) de ontwikkeling van de overheidsschuld op lange termijn analyseert. Men kijkt daarbij 80 jaar vooruit. De onderliggende bevolkingsprognose is afkomstig van het CBS.

Tabel 4 Prognose Nederlandse bevolking, 2000-2080*

| | 2000 | 2020 | 2040 | 2060 | 2080 |
|---------------------------------------|-------------------------|------|------|------|------|
| Totale bevolking (miljoenen personen) | 15,9 | 17,1 | 17,4 | 17,1 | 17,1 |
| Waarvan | In procentuele aandelen | | | | |
| 0-19 jaar | 24,4 | 22,2 | 22,3 | 22,2 | 22,2 |
| 20-64 jaar | 62,0 | 59,1 | 54,4 | 56,0 | 55,7 |
| 65 jaar en ouder | 13,6 | 18,7 | 23,3 | 21,8 | 22,1 |
| Participatiegraad | In procenten | | | | |
| 20-64 jaar | 72 | 77 | 78 | 77 | 78 |

* Bron: CPB (2000)

Volgens deze prognose zal de bevolking tot 2020 nog met ruim een miljoen personen toenemen. Daarna stabiliseert de bevolking zich rond de 17 miljoen. De ontgroening die rond 1965 is ingezet zal de komende twintig jaar doorgaan. Na 2020 komt het aantal jongeren op ongeveer 22% van de bevolking uit. De vergrijzing gaat langer door, maar na 2040 bedraagt ook het aantal ouderen in de bevolking ongeveer 22%. De komende twintig jaar neemt de participatiegraad nog toe. De stijging is het saldo van de toenemende arbeidsparticipatie van vrouwen en de vergrijzing. In de prognose is verondersteld dat de pensioengerechtigde leeftijd niet wordt opgetrokken. Per saldo groeit de beroepsbevolking met 0,25% per jaar, veel minder dus dan de 1,1% die tussen 1965 en 2000 is gerealiseerd. Deze groei valt bovendien in de eerste twee decennia, omdat na 2020 zowel de bevolking als de participatiegraad nauwelijks meer toenemen. Het tijdperk van een groeiende beroepsbevolking is dus bijna voorbij. Het CPB verwacht overigens niet dat migratie de bevolkingscijfers significant zal beïnvloeden.

Drie scenario's

De vergrijzing leidt tot extra overheidsuitgaven. In AN is berekend dat bij ongewijzigd beleid de schuldquote van de overheid (D/Y) en de daarbij horende rentelasten na 2020 sterk zullen oplopen. In 2080 zou de schuldquote 157% van het bbp bedragen. De daarbij horende rentelastquote zou op 8,8% van het bbp uitkomen. Deze cijfers staan in de laatste kolom van tabel 5. In deze tabel zijn de resultaten van het basisscenario bij ongewijzigd beleid en twee alternatieve scenario's met gewijzigd beleid onder elkaar gezet.

Zoals gebruikelijk wordt een onderscheid gemaakt tussen het primaire saldo en het vorderingensaldo van de overheid. Daar zitten de

rentebetalingen tussen. Een opvallend kenmerk van het basisscenario is dat de daling van de schuldquote pas na enkele decennia omslaat in een stijging. In 2040 bedraagt de schuldquote 51%, iets lager dan de 54% in 2001. Daarbij is verondersteld dat de overschotten worden gebruikt om de schuld af te lossen. De overschotten worden niet gebruikt om extra uitgaven te doen of om de belastingen te verlagen. De budgettaire gevolgen van de vergrijzing vertalen zich dus pas na 2020 in oplopende schulden en rentelasten.

Tabel 5 De overheidsfinanciën in 2001-2080 volgens drie scenario's van het CPB*

| | 2001 | 2010 | 2020 | 2040 | 2060 | 2080 |
|---|------|------|------|------|------|------|
| In procenten van het bbp | | | | | | |
| <i>Basisscenario</i> (zonder tax smoothing; rente 6%, inflatie 2%, groeivoet 2 %) | | | | | | |
| Rentelasten | 3,5 | 2,1 | 1,7 | 2,9 | 5,5 | 8,8 |
| Primair saldo (<i>PS/Y</i>) | 4,4 | 2,3 | 1,3 | -0,5 | 0,2 | -0,2 |
| Vorderingensaldo | 0,9 | 0,2 | -0,4 | -3,4 | -5,3 | -9,0 |
| Overheidsschuld (<i>D/Y</i>) | 54 | 36 | 28 | 51 | 98 | 157 |
| <i>Alternatief scenario I</i> (met tax smoothing; rente 6%, inflatie 2%, groeivoet 2%) | | | | | | |
| Rentelasten | 3,5 | 1,7 | 0,8 | 0,4 | 0,8 | 0,6 |
| Primair saldo (<i>PS/Y</i>) | 5,1 | 2,9 | 2,0 | 0,2 | 0,9 | 0,6 |
| Vorderingensaldo | 1,6 | 1,2 | 1,2 | -0,2 | 0,1 | 0,0 |
| Overheidsschuld (<i>D/Y</i>) | 54 | 28 | 12 | 8 | 13 | 10 |
| <i>Alternatief scenario II</i> (met tax smoothing; rente 5%, inflatie 2%, groeivoet 2%) | | | | | | |
| Rentelasten | 3,5 | 1,5 | 1,0 | 1,3 | 1,9 | 1,8 |
| Primair saldo (<i>PS/Y</i>) | 6,0 | 2,2 | 1,4 | 0,0 | 1,0 | 1,1 |
| Vorderingensaldo | 2,5 | 0,7 | 0,4 | -1,3 | -0,9 | -0,7 |
| Overheidsschuld (<i>D/Y</i>) | 54 | 29 | 20 | 28 | 40 | 37 |
| Overheidsbezit (<i>F/Y</i>) | 81 | 78 | 73 | 69 | 67 | 67 |

* Bron: CPB (2000) en Van Ewijk, c.s. (2002)

In de tabel staan ook de resultaten van twee scenario's met aanvullend beleid. Dit beleid neemt de vorm aan van een eenmalige definitieve verhoging van de indirecte belastingen in procenten van het bbp in 2001. Daardoor is het primaire saldo (*PS/Y*) in de alternatieve scenario's hoger dan in het basisscenario. Het aanvullend beleid leidt in de eerste decennia tot een snellere afbouw van de schuld, waardoor de overheidsfinanciën op lange termijn houdbaar zijn. Van Ewijk c.s. (2002) omschrijven dit als volgt: "Als maatstaf voor de mate van houdbaarheid is in AN gekozen voor de structurele verhoging van de indirecte belastingen die minimaal nodig is om een

toekomstige schuldexplosie te voorkomen. Motivatie hiervoor is dat een dergelijke beleidsreactie overeenkomt met het devies van tax smoothing, dat wil zeggen een beleid van constante belastingtarieven". Het verschil in uitgangspunt tussen de alternatieve scenario's is de hoogte van de rente.

In de laatste regel van de tabel staat het overheidsbezit (F/Y). Overheidsvermogen wordt in AN gedefinieerd als "the sum of the public physical capital stock, financial assets and the present value of the future stream of revenues from gas, ground rents and central bank profits". De cijfers gelden zowel voor het basisscenario als het eerste alternatieve scenario, omdat die uitgaan van dezelfde rente van 6%. Het CPB veronderstelt dat het overheidsbezit met het bbp meegroeit. Daarvoor moeten voortdurend financiële activa worden aangekocht, waardoor de overheidsschuld naar rato groter wordt. Gesaldeerd met de overheidsschuld resulteert het netto vermogen van de overheid. Per saldo hebben de extra aankopen van financiële activa dus geen invloed op het netto vermogen van de overheid. In het basisscenario is het netto vermogen tot omstreeks 2040 positief.

De analyse in AN heeft een belangrijke rol gespeeld bij de beleidsvoornemens van de kabinetten Balkenende aan het begin van de 21^{ste} eeuw. Met het oog op de vergrijzing is men voornemens de komende decennia extra primaire overschotten te kweken. Er moet nu pijn worden geleden om later de grijze golf met minder pijn te kunnen opvangen zo is de redenering. Er bestaat echter een groot aantal onzekerheden, met name over het tijdsprofiel van het primaire saldo. Een aantal daarvan wordt in AN geanalyseerd, waardoor de berekeningen binnen een zekere bandbreedte komen te liggen. Het aanleggen van zulke onzekerheidsmarges is realistisch en ook noodzakelijk, zoals het recente rapport van het CPB Review Committee (2003) nog eens benadrukt. Naast het tijdsprofiel van het primaire saldo zijn er drie grootheden die in een studie over de effecten van de vergrijzing op de schuldquote centraal staan: de groeivoet van het reële bbp, de nominale rente en de inflatievoet. De vraag rijst hoe aannemelijk de hierover veronderstelde waarden wel zijn. Bij het beantwoorden van deze vraag staat de volgende analyse van de determinanten van de schuldquote, die in elk modern inleidend handboek van de macro-economie is opgenomen, centraal.

De schuldquote

De rente speelt een belangrijke rol in de ontwikkeling van de overheidsschuld D in procenten van het nominale bruto binnenlands product Y . De schuld neemt toe met de nominale rente i en daalt met het primaire saldo PS . Het nominale bbp groeit met de som van de inflatie p en de reële groeivoet g . De schuldquote ontwikkelt zich dus volgens de accumulatievergelijking

$$\frac{D}{Y} = \frac{1+i}{1+p+g} \frac{D_{-1}}{Y_{-1}} - \frac{PS}{Y}$$

Wiskundig gezien is dit een differentievergelijking van de eerste orde. Deze is stabiel indien het quotiënt in het rechterlid kleiner dan één is. De schuldquote gaat dus naar een vast getal indien de groeivoet van het nominale bbp hoger

is dan de nominale rente, dat wil zeggen als $p+g>i$. De stationaire schuldquote is

$$\frac{D}{Y} = -\frac{1+p+g}{p+g-i} \frac{PS}{Y}$$

Bij een gegeven D/Y hoort dus een bepaalde PS/Y en omgekeerd. Om een voorbeeld te geven: indien $PS/Y = -0,25\%$, $g = 3\%$, $i = 4\%$ en $p = 2\%$ komt de overheidsschuld op 26,25% uit en zijn de rentelasten 1,05%. Het structurele vorderingensaldo ($PS/Y - iD/Y$) is dan $-1,3\%$.

In het basisscenario van AN wordt uitgegaan van $p = 2\%$, $g = 2\%$ en $i = 6\%$. In dit geval is de groeivoet van het nominale bbp kleiner dan de nominale rente, zodat de schuldquote niet naar een vaste waarde convergeert. Bij een gegeven primair saldo zal de schuldquote exploderen of imploderen. De richting waarin de schuldquote uitgaat wordt bepaald door de verhouding tussen de initiële schuldquote en de stationaire schuldquote. In tabel 6 staat een rekenvoorbeeld dat uitgaat van de EMU voorschriften van een schuldquote van 60% en een vorderingentekort van 3%⁵.

Tabel 6 Ontwikkeling schuldquote (D/Y) in vier scenario's*

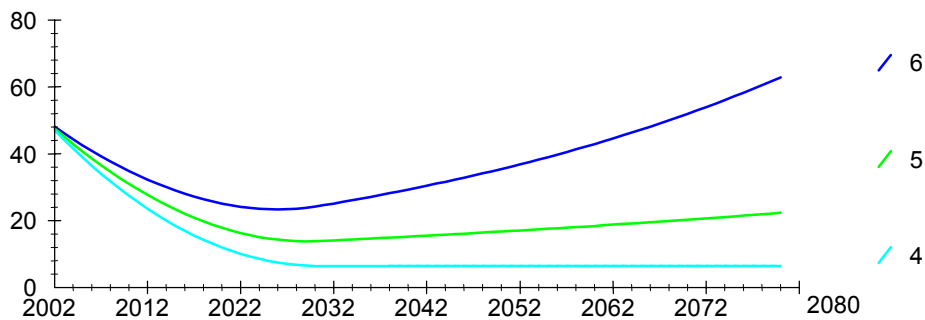
| | rente | groeivoet | schuldquote | | |
|-----|-------|-----------|-------------|-------|--------|
| | i | p + g | t = 0 | t = 1 | t = 80 |
| I | 0,06 | 0,05 | 50 | 49,9 | 38,7 |
| II | 0,06 | 0,05 | 70 | 70,1 | 81,3 |
| III | 0,04 | 0,05 | 50 | 50,1 | 55,3 |
| IV | 0,04 | 0,05 | 70 | 69,9 | 64,7 |

- Stationaire schuldquote is 60%. Hierbij hoort een vorderingentekort van 3%.

In de scenario's I en II is de rente hoger dan de groeivoet, waardoor de schuldquote niet naar de stationaire waarde van 60% gaat. In scenario I wordt de schuldquote steeds kleiner en op de duur zelfs negatief. Dit komt omdat het primaire saldo dat bij een stationaire schuldquote van 60% hoort groot genoeg is om de schuld in periode 1 te verminderen. In de daarop volgende periodes gaat de daling van de schuldquote dan gestaag verder. In scenario II explodeert de schuldquote. In dit geval is het primaire saldo dat bij een stationaire schuldquote van 60% hoort te klein om de schuld in periode 1 te laten afnemen, zodat de stijging zich in de daarop volgende periodes verder doorzet. In de scenario's III en IV is de rente lager dan de groeivoet, waardoor de schuldquote wél naar de stationaire waarde van 60% gaat. Het maakt daarbij niet uit of de initiële schuldquote lager dan wel hoger is dan de stationaire schuldquote.

⁵ In het verdrag van Maastricht wordt impliciet uitgegaan van een groeivoet van het nominale bbp van 5% (Pasinetti, 1998). Het primaire saldo dat bij een schuldquote van 60% hoort is 0,571429 in de scenario's I en II en $-0,571429$ in de scenario's III en IV. Het vorderingentekort gaat in de scenario's III en IV uiteindelijk naar 3%.

Figuur 1 Staatsschuld in 3 scenario's



In het basisscenario van AN wordt zoals gezegd uitgegaan van $i = 6\%$, $p = 2\%$ en $g = 2\%$. In dit geval is de groeivoet van het nominale bbp kleiner dan de nominale rente en zal de schuldquote bij een gegeven primair saldo exploderen of imploderen. Uitgaande van een gewenste stationaire schuldquote van bijvoorbeeld 20% en een gegeven primair saldo dat hierbij hoort zal de staatsschuld exploderen indien de initiële schuldquote hoger dan 20% is. Zoals tabel 5 laat zien is het primaire saldo in AN echter geen vast getal, maar ontwikkelt het zich volgens een bepaald tijdsprofiel. Het verloop van de schuldquote hangt hiermee samen. Figuur 1 geeft een voorbeeld. Uitgangspunt van de figuur is een primair saldo van 3% in 2001 dat in dertig jaar tijd lineair wordt afgebouwd. Daarna is het primaire saldo nul. In 2001 is de staatsschuld 50%. Dit tijdsprofiel lijkt op dat van het basisscenario in AN. Net als in AN geldt $g = 2\%$ en $p = 2\%$. De nominale rente is respectievelijk 6, 5 en 4%. Bij een rente van 6% ontstaat het beeld dat ook in het basisscenario van AN naar voren komt. De schuldquote zal eerst dalen en daarna stijgen. Bij hetzelfde tijdsprofiel van de tekortquote wordt de stijging zwakker naarmate de rente lager is.

In het basisscenario van AN komt de schuldquote in 2080 op 157% uit. Dit is twee keer zo hoog als het niveau waarop de bovenste lijn in figuur 1 in 2080 uitkomt. De oorzaak van dit verschil wordt duidelijk uit een discussie op de website van esb. In een reactie op een commentaar van Thio (2002) stellen Van Ewijk c.s. (2002) het volgende: "De berekeningen in AN vertalen de assumptie van ongewijzigd beleid hierin dat de financiële activa van de overheid proportioneel groeien met het bbp. Dit vereist uiteraard dat er voortdurend financiële activa worden aangekocht, hetgeen tot additionele schuldcreatie noodzaakt. Deze additionele schuldcreatie is niet opgenomen in het vorderingensaldo. Een andere aanname op dit punt, bijvoorbeeld dat geen aankoop van financiële activa plaatsvindt, zou dan ook geen enkele invloed hebben op de netto vermogenspositie van de overheid en daardoor ook niet op de budgettaire ruimte voor overheidsuitgaven, dan wel lastenverlichting." In wezen heeft het CPB dus een factor $\Delta F/Y$ aan de accumulatievergelijking van de schuldquote toegevoegd. Bij een $\Delta F/Y$ van 0,55% komt de schuldquote in 2080 niet op 60% uit, zoals in de figuur, maar op 160% net als in het basisscenario van AN. Met de veronderstelling dat het overheidsbezit met het bbp meegroeit stelt het CPB de financiële positie van de Nederlandse overheid dus minder rooskleurig voor dan die in feite is. Volgens de criteria van de EMU wordt immers alleen op de overheidsschuld gelet en niet op het netto vermogen van de overheid. Bovendien is een correctie op de schuldontwikkeling in de vorm van $\Delta F/Y$ over een periode van tachtig jaar met

veel onzekerheid omgeven. Deze onzekerheid leidt tot een aanzienlijke bandbreedte, waarbinnen de schuldquote zich zou kunnen ontwikkelen. Vanuit theoretisch gezichtspunt is er geen enkele reden om deze correctie aan te brengen. Ook de politiek heeft niet vastgelegd dat de overheid dit de komende tachtig jaar zou moeten doen. Integendeel. Aan het begin van de 21^{ste} eeuw is de overheid er juist op uit om overheidsbezit te verkopen!

Een ander punt dat uit de eerder genoemde discussie in esb naar voren komt gaat over de centrale veronderstelling in AN van een reële rente van 4%, zijnde het verschil tussen de nominale rente van 6% en de inflatie van 2%. Volgens Van Ewijk c.s. (2002) bedroeg de reële rente in de jaren vijftig en zestig gemiddeld 1,4%, in de jaren zeventig 0,4% en daarna 4,8%. Deze auteurs trekken de historische realisaties van de twee meest recente decennia dus door naar het jaar 2080. Daarnaast motiveren zij deze veronderstelling als volgt: “Voorts is het interessant om op te merken dat de assumpties welke in AN zijn gehanteerd op brede internationale steun kunnen rekenen: in internationaal vergelijkende studies in OESO- en EU-verband waarin de effecten van vergrijzing in kaart worden gebracht worden exact dezelfde aannames gemaakt als in AN, dat wil zeggen een reële rente van vier procent en een productiviteitsgroei van 1,75%.” Van Ewijk c.s. sluiten overigens niet uit dat de reële rente in de toekomst wel eens beneden de vier procent zou kunnen komen te liggen. Als voorbeeld presenteren zij het alternatieve scenario II, waarin de nominale rente vijf procent is.

Zoals tabel 5 laat zien heeft een lagere rente een ongunstige invloed op de overheidsschuld, met name in het laatste gedeelte van de projectieperiode. Deze uitkomst correspondeert niet met het beeld dat hierboven uit figuur 1 naar voren komt. Volgens de figuur leidt een lagere rente juist tot een lagere schuldquote. Het verschil met AN is hierop terug te voeren dat het CPB het tijdsprofiel van het primaire saldo bij een lagere rente aanpast. Van Ewijk c.s. (2002) motiveren dit als volgt: “De oorzaak hiervan is vooral gelegen in het gegeven dat bij een lage rente en, consistent daarmee, een laag rendement van pensioenfondsen, relatief hoge pensioenpremies nodig zijn om aan de pensioenverplichtingen te voldoen. Omdat deze pensioenpremies aftrekbaar zijn voor de belasting- en premieheffing, leiden lage rentestanden tot lagere belasting- en premie-inkomsten en vormen ze een belastende factor voor de overheidsfinanciën. Uiteraard heeft de overheid ook baat bij een lagere rente, aangezien de rente-uitgaven minder sterk op de begroting drukken. Deze factor weegt echter minder zwaar dan het effect dat loopt via de premies van pensioenfondsen.”

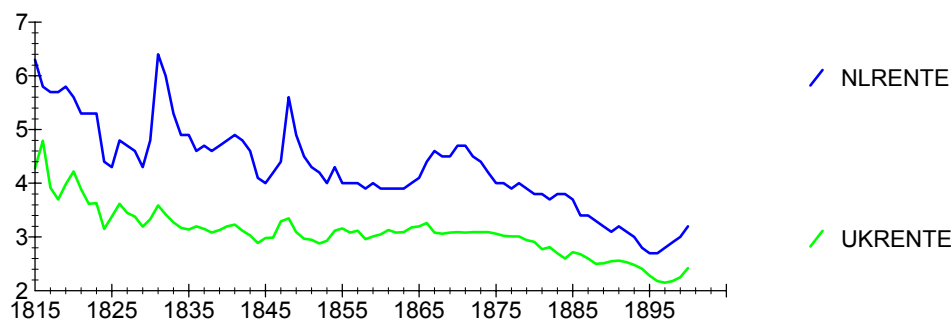
Wordt met een lagere rente rekening gehouden dan is volgens AN een forse beleidsreactie nodig om de ontwikkeling van de schuldquote te stabiliseren. In het eerste alternatieve scenario volstaat een verhoging van de indirecte belastingen met 0,7 procent van het bbp. In het tweede alternatieve scenario is de aanpassing echter een stuk groter, namelijk 1,7 procent van het bbp. Deze en andere ‘Required adjustments of indirect taxes’ staan op blz. 67 van CPB (2000). Opvallend in dit rapport is ook het alternatieve scenario, waarin de effecten van een verandering van de participatiegraad van 55-64 jarigen worden onderzocht. Een stijging van deze participatiegraad met 5 punten vermindert de noodzaak om de indirecte belastingen in het begin van de periode te verhogen met 0,3% van het bbp. Bij een stijging van de participatiegraad met iets meer dan 10 punten, waar we gezien de

publieke discussie over de arbeidsdeelneming van ouderen in het begin van de 21^{ste} eeuw zeker op mogen rekenen, is dus slechts een geringe beleidsreactie nodig om de gevolgen van de vergrijzing op te vangen.

Het verschil tussen groei en rente

In AN is de nominale rente in alle scenario's hoger dan de groeivoet van het nominale bbp. Daardoor is de accumulatievergelijking van de schuldquote in deze studie inherent instabiel. AN gaat bovendien uit van een gewenste (stationaire) schuldquote, die dicht in de buurt van nul ligt. In dit geval is de initiële schuldquote van 2001 te hoog, waardoor de staatsschuld op termijn explodeert. Met name deze consequentie van de aannahme van een rente die hoger is dan de groeivoet heeft er voor gezorgd dat de discussie over de gevolgen van de vergrijzing bij voorbaat de richting is uitgegaan die door de onheilstijdingen van het CPB in AN is aangewezen. De politiek is met de analyse in AN aan de haal gegaan: er moet nu pijn worden geleden om toekomstige generaties niet met een exploderende schuldquote op te zadelen. Het publieke debat gaat vervolgens alleen nog maar over de omvang van de 'pijn' in de vorm van tekortreducties, zonder dat de diagnose van de 'pijn' nog ter discussie staat. Zoals we hierboven hebben gezien zal de schuldquote uit zichzelf echter niet uit de hand lopen als de nominale rente lager is dan de groeivoet van het nominale bbp, in het geval van AN dus van een nominale rente die lager dan 4% is. Dit roept de vraag op hoe sterk het CPB staat in zijn keuze voor de komende tachtig jaar van een rente van 6% en een groei van het nominale bbp van 4%. Met name de keuze voor een rente van 6%, die volgens de auteurs van AN op brede internationale steun kan rekenen, is discutabel. Historisch gezien is de rente immers alleen in het recente verleden erg hoog geweest. Dat blijkt hieronder.

Figuur 2 Rente Nederland en UK, 1815-1900



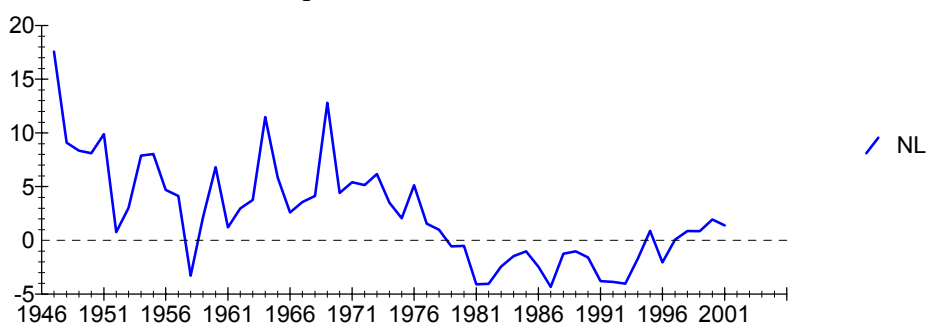
Voor een aantal landen, waaronder Nederland, Engeland en de Verenigde Staten bestaan tijdreeksen van de lange rente, die ver teruggaan in het verleden. ABN-AMRO (1996) geeft de tijdreeks van de 10 jaars rente in Nederland vanaf 1525. De Nederlandse rente is meestal een stuk lager dan de 6%, die het CPB voor de komende tachtig jaar veronderstelt. Uitzonderingen zijn de jaren aan het begin (de tachtigjarige oorlog) en aan het einde (vanaf 1976) van deze reeks. Volgens Jonker (2000) verbaasden buitenlandse waarnemers zich al in de zeventiende eeuw over het lage niveau van de rente op de Nederlandse openbare schuld. De Franse tijd en de regering van Koning Willem I veroorzaakten een breuk in deze traditie. De saneringen van minister van Financiën F.A. van Hall deden het tij echter

keren. De rente daalde omstreeks 1850 tot het niveau van de omringende landen.

Figuur 2 illustreert de ontwikkeling van de lange rente in Nederland en Engeland in de negentiende eeuw. De correlatie tussen beide rentes is hoog. Het is duidelijk dat de rente over de hele negentiende eeuw tendeert te dalen. In de periode 1870-1900, de tijd van de tweede industriële revolutie, bedraagt de Nederlandse rente gemiddeld 3,6% en de Engelse rente 2,7%. Gemiddeld over honderd vijftig jaar (1815-1965) bedraagt de Nederlandse rente 4,06%. Dit is nagenoeg gelijk aan het gemiddelde van 4,09% in de Verenigde Staten over de periode 1900-1950. Alleen de Engelse rente ligt daar met een gemiddelde van 3,8% over tweehonderd vijftig jaar (1729-1979) nog onder (Officer, 2003). Kortom: de geschiedenis leert dat voor de komende tachtig jaar eerder een lange rente van 4% dan van 6% te verwachten is. Recente studies over de ontwikkeling van internationale kapitaalmarkten in de 21^{ste} eeuw wijzen eveneens in de richting van een rentepeil dat aansluit bij de historische ontwikkelingen. Kennelijk heeft het CPB (2003A) dit onlangs ook ingezien en is men bij een analyse voor het financieel toezicht op pensioenfondsen uitgegaan van een rente van 4,5%, aanzienlijk lager dus dan de 6% die in AN centraal staat.

Ten aanzien van de groeivoet van het nominale bbp in de negentiende eeuw is minder bekend dan over de rente. Voor Nederland publiceert het CBS (2001) sinds enkele jaren de nationale rekeningen vanaf het begin van de negentiende eeuw. Uit deze cijfers kan worden afgeleid dat in de periode 1849-1913 de structurele groeivoet van het nominale bbp nagenoeg gelijk is aan het gemiddelde van de lange rente (3,7%)⁶.

Figuur 3 Groei min Rente, 1946-2002



In de periode 1849-1913 is de dynamiek van de schuldquote dus inherent stabiel; de schuldquote zal niet uit zichzelf imploderen of exploderen. Zoals figuur 3 laat zien geldt hetzelfde voor de periode 1946-1976. Behalve in 1958 is de groeivoet van het nominale bbp hoger dan de rente, zodat de schuldquote naar een stationaire waarde tendeert. Pas sinds het midden van de jaren zeventig van de vorige eeuw is het omgekeerde het geval: de rente is hoger dan de groeivoet. Dit is een historisch unieke situatie. De hoge nominale rente is onder meer het gevolg van de in de jaren zeventig en begin jaren tachtig opgebouwde begrotingstekorten en de wereldwijd hoge inflatieverwachtingen door de prijsschokken in de jaren zeventig.

⁶ De cijfers staan in een bijlage van dit artikel. De bijlage en de artikelen (Van Schaik, 1982, 1983, 1988) staan op www.uvt.nl/faculteiten/few/economie/schaik/

De lage groeivoet vanaf 1976 is onder meer toe schrijven aan de vertraging in de groei van de arbeidsproductiviteit. In Nederland is de productiviteitsgroei in de drie decennia na 1970 op een steeds lager niveau terecht gekomen. Ook in Amerika is de groei vertraagd, maar sinds 1995 trekt de groei van de arbeidsproductiviteit in de US weer aan. Volgens The Economist (2003) groeit de Amerikaanse arbeidsproductiviteit in de periode 1995-2000 met gemiddeld 2,5% per jaar en daarna zelfs met gemiddeld 3,4% per jaar. Dit zijn historisch gezien hoge groeicijfers, die zouden kunnen worden toegeschreven aan het langzaam maar zeker gaan renderen van de omvangrijke investeringen in ICT, die in de periode 1995-2000 zijn gedaan. Evenals in de jaren vijftig en zestig van de vorige eeuw kunnen andere landen door imitatie van productie- en organisatietechnieken van de Amerikaanse technologische voorsprong profiteren⁷. De vraag in hoeverre deze groeiversnelling structureel is en op welke termijn en in welke intensiteit die naar Europa zal overwaaien kan nu nog niet worden beantwoord. Maar het geeft in ieder geval wel aan dat een productiviteitsgroei van 1,75%, waar AN vanuit gaat, als een voor de hand liggende raming kan worden gezien, die niet te hoog is. Ook vanuit historisch perspectief wordt deze keuze onderschreven. Volgens Maddison (2001) groeit het bbp per hoofd van de bevolking in de periode 1870-1998 in twaalf West Europese landen met gemiddeld 1,75% per jaar. Ook in de periode 1973-1998 is de groeivoet van deze groep landen 1,75%.

Op lange termijn, in de steady state, zijn zowel de werkloosheidsvoet als de participatiegraden constant en groeit het reële bbp met de som van de groei van de arbeidsproductiviteit en de groei van de bevolking. Het CPB (2000) verwacht dat de bevolking met gemiddeld 0,25% per jaar toeneemt, zodat de groei van het reële bbp op 2% uitkomt. Het vooruitzicht op de ontwikkeling van de inflatie ligt in dezelfde orde van grootte. In AN wordt, zoals gezegd, uitgegaan van 2%. Dit is de inflatiedoelstelling van de Amerikaanse en Europese centrale banken in het begin van de 21^{ste} eeuw. Het is onzeker of dit doelcijfer naar boven zal worden bijgesteld. De vrees van monetaire autoriteiten voor deflatie zou hiervoor een reden kunnen zijn. De nominale rente komt daardoor naar rato hoger uit. Het verschil tussen de nominale rente en de groeivoet van het nominale bbp hoeft daardoor echter niet te veranderen.

De conclusie luidt dat de veronderstelling dat de nominale rente de komende decennia hoger zal zijn dan de groei van het nominale bbp minder aannemelijk is dan de veronderstelling dat rente en groei met elkaar in de pas zullen lopen of dat de rente zelfs lager zal zijn dan de groei. In het laatste geval hoeft er niet voor te worden gevreesd dat de overheidsfinanciën door de aankomende vergrijzing uit de hand zullen lopen. Een aanvullende studie op AN onder deze alternatieve assumptie ligt derhalve voor de hand en kan voorkomen dat de publieke discussie over de gevolgen van de vergrijzing zich uitsluitend langs de eerder door het CPB uitgezette pessimistische lijnen blijft bewegen.

⁷ Zie hierover Van de Klundert en Van Schaik (1996).

5. Slot

Dit artikel laat zien dat het zinvol is het Centraal Planbureau kritisch te blijven volgen, vooral in tijden zoals die rond 1980 en 2000, waarin de overheid ingrijpende maatregelen ontwerpt en uitvoert om de overheidsfinanciën op lange termijn gezond te houden. Daarbij kunnen we leren van het verleden door te kijken naar wat er van eerdere toekomstverkenningen van het CPB is uitgekomen. Hierboven zijn er twee besproken, een studie uit 1967 over de periode 1965-2000 en een verkenning van de periode 1985-2000 uit 1983. Vervolgens is meer uitgebreid op een studie uit 2000 ingegaan. Daarin analyseert het CPB de ontwikkeling van de overheidsschuld over de periode 2001-2080. Deze studie heeft een belangrijke rol gespeeld bij het formuleren van de beleidsvoornemens van de kabinetten Balkenende. Met name de discussie over de gevolgen van de vergrijzing gaat sterk in de richting die door de onheilstijdingen van het CPB zijn uitgelokt: er moet aan het begin van de 21^{ste} eeuw flink pijn worden geleden om toekomstige generaties niet met een exploderende overheidsschuld op te zadelen. De publieke discussie over de vergrijzing gaat daardoor alleen maar over de omvang van de 'pijn' in de vorm van de te kiezen tekortreducties, zonder dat de diagnose van de 'pijn' nog ter sprake komt. De politiek is met deze studie van het CPB aan de haal gegaan. Door van een historisch gezien hoge rente uit te gaan heeft het CPB de politiek daarvoor ook de ruimte gegeven. We hebben hierboven gezien dat de onheilstijdingen van het CPB voor de komende tachtig jaar op zijn minst voorbarig zijn te noemen. Net als in 1967 en in 1983 laat het CPB zich te sterk leiden door ervaringen in het recente verleden, die achteraf gezien historisch uniek blijken te zijn geweest.

Literatuur

ABN-AMRO (1996), Historische geschiedenis van de rente in Nederland vanaf 1525.

Beld, C.A. van den (1967), 'De Nederlandse economie in het jaar 2000', Preadvies voor de Nederlandsche Maatschappij voor Nijverheid en Handel, Haarlem.

BMD (1983), 'Het Tussenrapport' van de Stuurgroep Maatschappelijke Discussie Energiebeleid, Den Haag.

Camps, M.R.P.M., L.B.J. van Geest en J.A. Vijlbrief (2003), Beleidseconomie binnen de departementale muren, Dossier Beleidseconomie Economisch Statistische Berichten, blz. D29.

CBS (1965), Maandstatistiek van de bevolking en de volksgezondheid, april.

CBS (2001), Tweehonderd jaar statistiek in tijdreeksen, 1800-1999, Voorburg/Heerlen.

CBS (2002), Nationale rekeningen 2001, Voorburg/Heerlen.

CBS (2003), Nationale Rekeningen 2002, Voorburg/Heerlen.

CPB (1966), De Nederlandse economie in 1970, Den Haag.

CPB (1981), De Nederlandse economie in 1985, Den Haag.

CPB (2000), Ageing in the Netherlands, Den Haag.

CPB (2003), Centraal Economisch Plan 2003, Den Haag.

CPB (2003A), Eerste CPB analyses ten behoeve van adviesgroep financieel toezicht op pensioenfondsen, 3 november 2003.

CPB Review Committee (2003), CPB in Focus, Den Haag.

Driehuis, W., Van der Zwan, A. (1978), De voorbereiding van het economisch beleid kritisch bezien, Leiden.

Ewijk, C. van, Rele, H.J.M. ter, Westerhout, E.W.M.T. (2002), Lage rente niet gunstig voor de overheidsfinanciën, Website Economisch Statistische Berichten (esb).

Jonker, J. (1999), Geld- en bankwezen, 1815-1990 in CBS, Nationaal goed, Feiten en cijfers over onze samenleving, 1800-1999, Voorburg, Heerlen.

Klundert, Th.C.M.J. van de (1963), Bouwen aan een groeitheorie, De Economist, blz. 742-783. Vertaald in: Smulders, S. (2001), Growth Theory in Historical Perspective, Cheltenham.

Klundert, Theo van de, Schaik, Ton van (1996), On the historical continuity of the process of economic growth. In: Van Ark, B., Crafts, N., Quantitative aspects of post-war European economic growth.

Maddison, Angus (1995), Monitoring the world economy, 1820-1992, OECD, Parijs.

Maddison, Angus (1995), The World Economy, A Millennial Perspective, OECD, Parijs.

Ministerie van Economische Zaken (1966), Nota (den Uyl) inzake groei en structuur van onze economie, Den Haag.

Officer, L.H. (2003), What Was the Interest Rate Then?, Economic History Services, Chicago.

Pasinetti, L.L. (1998), The myth (or folly) of the 3% deficit/GDP Maastricht 'parameter', Cambridge Journal of Economics, 22, blz. 103-116.

Passenier, J. (1994), Van planning naar scanning. Een halve eeuw Planbureau in Nederland, Groningen.

Roos, F. de, Schouten, D.B.J. (1960), Groeitheorie, Haarlem.

Schaik, Ton van (1982), De macro-economische vooruitzichten voor 1983 en het perspectief van de lange termijn, Economisch Statistische Berichten, blz. 1068-1073.

Schaik, Ton van (1983), Tussen voorspellen en veronderstellen. Enkele opmerkingen over de toekomstscenario's van de Maatschappelijke Discussie Energiebeleid, Economisch Statistische Berichten, blz. 846-848.

Schaik, Ton van (1988), Met de tijdgeest besmet, Het Centraal Planbureau over arbeidsduurverkorting, in Aftellen tot 2000, Verkenningen van de nabije toekomst, onder redactie van Walter Goddijn, Jaap Goedegebuure, Karel Soudijn en Hugo Verdaasdonk, Tilburg.

Sijben, J.J. (1974), Geld en economische groei, Leiden.

The Economist, The new "new economy", 12 september 2003.

Thio, K.B.T. (2002), Aflossen staatsschuld niet nodig, Economisch Statistische Berichten, blz. 48-50.

Verdoorn, P.J. (1960), Statistische mededelingen van het Bureau voor de Statistiek der Europese gemeenschappen, no. 6.

Bijlage met cijfers:

<http://www.uvt.nl/faculteiten/few/economie/schaik/data2080.pdf>